

Sentencia T-629/13

RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO Y DERECHO AL TRABAJO-Reiteración de jurisprudencia

Esta Corporación, reiteradamente, ha analizado el conflicto constitucional generado por la ocupación irregular del espacio público por parte de vendedores informales, cuyo núcleo principal radica en la tensión que se genera entre el deber del Estado de proteger la integridad del espacio público y la realización del derecho constitucional al trabajo de quienes, al estar excluidos de los mecanismos formales de inserción laboral, se dedican a actividades de comercio en dicho espacio. La Constitución Política de 1991 otorga trascendencia constitucional al espacio público, de suerte que se impone al Estado el deber de velar por la protección de su integridad y por su destinación al uso común que, según mandato del artículo 82 superior, prevalece sobre el interés particular. Así, al espacio público no le son oponibles derechos de terceros en atención a que se trata de un bien inalienable, imprescriptible e inembargable, características que excluyen la posibilidad de que un particular alegue la titularidad de derechos reales sobre el mismo.

POLITICAS PUBLICAS DE RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO-Requisitos mínimos para no afectar derechos fundamentales de personas que se dedican al comercio informal

La Sala reitera el deber constitucional y legal del Estado de preservar la integridad del espacio público, para cuyo cumplimiento el ordenamiento jurídico prevé diferentes herramientas de carácter policivo, y su ejercicio, según lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, se encuentra limitado por el respeto de los derechos individuales de quienes, si bien ocupan irregularmente el espacio público, comoquiera que no acreditan sus licencias o permisos expedidos por la autoridad competente, lo hacen amparados por el beneplácito expreso o tácito de la administración y bajo la expectativa de estabilidad. Así mismo, esta Corporación ha considerado que el ejercicio de las potestades administrativas para la recuperación del espacio público debe procurar la realización armónica de los demás mandatos constitucionales y, en especial, la protección de los derechos fundamentales de las personas potencialmente afectadas, de manera que cualquier política, programa o medida adelantados por las autoridades para dar cumplimiento al referido deber

constitucional que conlleven limitaciones a los derechos de dichas personas deben propender por la adopción de medidas alternativas que las protejan.

Los programas de recuperación del espacio público deben seguir un proceso administrativo que garantice la información sobre las medidas creadas, el derecho de defensa de los ocupantes del espacio público y la protección de los otros derechos fundamentales que puedan afectarse. En consecuencia, dicho proceso debe prever planes de reubicación u otras alternativas para aquellos comerciantes que demuestren que están amparados por el principio de confianza legítima, la cual, se reitera, no se genera únicamente por actos expresos de la administración -como la expedición de licencias o permisos-, sino que se concreta incluso por la tolerancia y permisividad de la administración frente al ejercicio prolongado de las actividades comerciales en el espacio público.

DERECHO A LA PARTICIPACION Y AL DEBIDO PROCESO EN EL MARCO DE PROYECTOS DE DESARROLLO URBANO Y RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO-Derecho de todas las personas a participar en la toma de decisiones que las afectan

DEBIDO PROCESO EN RESTITUCION DEL ESPACIO PUBLICO-No vulneración por cuanto administración municipal llevó a cabo de manera eficiente la publicidad por varios medios del proceso de reubicación de los vendedores informales

Corresponde determinar si, en desarrollo del proceso de reubicación de los vendedores informales, la alcaldía vulneró los derechos fundamentales del actor en razón a la falta de publicidad y adecuada información sobre el mismo. Esto por cuanto, el fundamento de la acción presentada no radica en una inconformidad con alguna acción específica de la alcaldía, sino en la no inclusión en el censo de vendedores informales, situación que priva al actor de la posibilidad de acceder a las medidas de protección programas de reubicación. Al respecto y fruto de la valoración de las pruebas recaudadas en el proceso, esta Sala considera que el principio de publicidad se concretó por parte de la administración no solo en una forma suficiente desde el punto de vista lógico, sino de una manera eficiente desde el punto de vista práctico, comoquiera que las medidas que se ofrecieron para la reubicación fueron conocidas por lo menos por 1085 vendedores, de un universo de 1356 -cifra que corresponde a los vendedores que se vincularon a dichos programas-. Estas medidas consistieron en boletines de prensa de la alcaldía por medio de los cuales se daba

publicidad por prensa y radio, volantes, citaciones vía correo certificado, ferias institucionales, entre otros. Observa la Sala, además, que por parte de la administración municipal se presentó un absoluto respeto al principio de la confianza legítima, en tanto el programa de reubicación desarrollado por la alcaldía era eficiente para la protección sustancial de los derechos fundamentales de los vendedores informales afectados por este plan de recuperación del espacio público.

Referencia: expediente T- 3897946

Acción de tutela instaurada por José María Carreño Peñaloza contra Alcaldía Municipal de Bucaramanga (Secretaría del Interior de Bucaramanga - Defensoría del Espacio Público) y la Policía Metropolitana de Bucaramanga.

Magistrado Ponente

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D. C., once (11) de septiembre de dos mil trece (2013).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Luis Ernesto Vargas Silva y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Quince Civil de Bucaramanga, en la acción de tutela instaurada por José María Carreño Peñaloza en contra de la Alcaldía Municipal de Bucaramanga (Secretaría del Interior de Bucaramanga - Defensoría del Espacio Público) y la Policía Metropolitana de Bucaramanga.

I. ANTECEDENTES

A continuación se resumen los fundamentos fácticos relevantes que obran dentro del expediente de la acción de tutela interpuesta por José María Carreño Peñaloza en contra la

Alcaldía Municipal de Bucaramanga (Secretaría del Interior de Bucaramanga – Defensoría del Espacio Público) y la Policía Metropolitana de Bucaramanga.

Hechos

1. El Sr. José María Carreño Peñaloza, manifestó que se desempeña como vendedor informal desde hace más 20 años, con la licencia No. 0028 renovada por la administración municipal en el año 2002.
2. Adujo que desde hace mas de 2 años aproximadamente, a través de la Unión Sindical de Desempleados y Trabajadores Informales -USDETI- a la que pertenece, ha participado en las mesas de concertación de políticas laborales y salariales, adelantadas por la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Trabajo para este sector.
3. Indicó que a dicha mesa institucional acudieron los representantes de la administración municipal de Bucaramanga para abordar el tema de la recuperación del espacio público, quienes presentaron alternativas que no se compadecían con la situación real y efectiva de los vendedores ambulantes, puesto que no garantizaban los derechos fundamentales de los vendedores informales en el proceso de reubicación.
- 4.-Agregó que la administración municipal, sin llegar a ninguna concertación con la unión sindical, profirió el decreto n°. 179 y la resolución n°. 544 de 2012, mediante los cuales inició el proceso de reubicación y preservación del espacio público, sin adelantar previamente un censo adecuado que evidenciara el número real y la caracterización verídica de todos y cada uno de los vendedores ambulantes, conforme al procedimiento que para estos efectos estableció la Corte Constitucional en la sentencia T-772 de 2003.
5. Manifestó que no fue informado, ni convocado a la audiencia de socialización de los mencionados actos administrativos, lo que le impidió ser incluido o reconocido dentro del censo realizado por la administración municipal, y en consecuencia no se le permitió acceder al proceso de reubicación, situación que abiertamente vulneró sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad.
6. Solicitó su inclusión en el censo para que sea reubicado y concomitantemente se proceda a la renovación de su licencia con el propósito de continuar con su labor de vendedor

informal, mientras se concreta su reubicación. Igualmente, solicitó la suspensión de los efectos de los mencionados actos administrativos.

Fundamentos jurídicos de la solicitud de tutela

Afirmó el accionante que las entidades demandadas vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, la dignidad humana, la igualdad, el libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de escoger profesión u oficio, la libertad personal, al trabajo, al mínimo vital y al principio de la confianza legítima por haberlo removido de su lugar de trabajo, sin tener un lugar de reubicación.

Por lo anterior, solicitó de manera inmediata que sea incluido en el censo de vendedores ambulantes y se le asigne un lugar de reubicación para continuar ejerciendo su labor.

Respuesta de las entidades demandadas

La alcaldía de Bucaramanga argumentó que la acción impetrada por el tutelante es improcedente, por cuanto el medio idóneo para atacar los efectos de los actos administrativos demandados era la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en cuyo caso habrían podido eventualmente solicitar medidas provisionales tendientes a conseguir el decaimiento de dichos actos administrativos.

Adujo que los actos administrativos que ordenaban la recuperación del espacio público fueron expedidos en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, el cual ordenó:

“(…) al Señor alcalde de Bucaramanga que en el término de 120 días hábiles, siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, proceda a reubicar a los vendedores ambulantes, (…) previo censo, o en su lugar concrete con ellos uno o varias opciones de trabajo o crédito y/o en cualquier otra medida similar que la administración tenga prevista dentro de su plan de gobierno (…)”[1]

Indicó que los actos administrativos demandados contaron con una amplia publicidad escrita y hablada. Adicionalmente se realizó una convocatoria masiva a todos los vendedores ambulantes, desde el 21 al 27 de septiembre de 2012, en donde de establecieron mesas de trabajo y se concertó con la población que voluntariamente asistió,

la aceptación de la oferta de planes y beneficios realizada por la administración.

Manifestó que la convocatoria a la cesación de la ocupación voluntaria por parte de los vendedores informales tuvo una gran acogida, puesto que 860 vendedores fueron inscritos en los programas de alternativas económicas, opciones de reubicación y oferta institucional

Indicó que se realizaron todas las gestiones necesarias establecidas en el fallo judicial por el cual se ordenaba la recuperación del espacio público, y aquellas que ésta Corporación en sus sentencias T-722 del 2003 y T-578A de 2011 han establecido, en aras de disminuir el impacto de las actuaciones de la administración sobre los derechos fundamentales de las personas; tales como: (i) un estudio y caracterización de la población, teniendo en cuenta su nivel de estudios, estrato socio-económico, nivel de ingresos, (ii) programas tendientes a proveer de alternativas económicas a la población y (iii) inclusión preferencial y mayoritaria del núcleo familiar en los programas sociales de línea estratégica. Dicho procedimiento permitió que se concretaran 860 acuerdos de cesación voluntaria en la ocupación del espacio público.

Reiteró que el accionante debió conocer los planes y beneficios mencionados, dado la extensa publicidad que se hizo al plan de recuperación del espacio público, razón por la que no se puede tildar a la administración municipal como vulneradora de derechos.

Por su parte, la Policía Metropolitana de Bucaramanga manifestó que su gestión de desalojo se dio en cumplimiento a la orden operativa de fecha 10 de enero de 2013, emanada por la alcaldía de Bucaramanga, la cual dispuso la restitución inmediata del espacio público a partir del 14 de enero de 2013.

Agregó que la licencia No. 0028, expedida por la alcaldía en el año 2002 y la cual acreditaba la calidad de vendedor formalizado al actor, debió haberse renovado cada dos años, pues ésta tenía carácter temporal. Requerimiento que no fue cumplido por el tutelante, comoquiera que no existe ninguna solicitud en ese sentido.

Decisión del juez de tutela de primera instancia [2]

El 11 de febrero de 2013, el Juzgado Quince Civil Municipal de Bucaramanga negó el

amparo de tutela solicitado por el accionante bajo el siguiente argumento: “(...) la administración realizó un censo con la debida caracterización de los ocupantes, la divulgación de las medidas, realizada a través de distintos medios de divulgación vg volantes, rondas de divulgación, boletines de prensa (fls. 98 a 114); tenía la oportunidad el accionante de acudir a la convocatoria y conocer la oferta institucional contentiva de las alternativas económicas, de estudio, vivienda y de trabajo brindada a los afectados con la recuperación del espacio público. Sin embargo y a pesar de los amplios esfuerzos de la administración para que todos los vendedores informales y ocupantes de los espacios públicos fueran vinculados al proceso, el actor hizo caso omiso al llamamiento efectuado, optando por no acudir a conformar las mesas de trabajo; confiando quizás en que el sindicato del que hace parte, le informara los pormenores del procedimiento. Circunstancia que al parecer, no ocurrió (...)”[3].

Igualmente ordenó que “SEGUNDO: (...) si esta decisión no fuere impugnada, envíese a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión”.

En tanto la decisión no fue impugnada, la misma fue remitida a esta Corporación.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, la cual no fue impugnada, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

Ante la diversidad de hechos planteados por cada una de las partes de la acción, previo planteamiento al problema jurídico, la Sala dedicará un acápite a la recapitulación de los hechos que se encuentran demostrados en el expediente.

Hechos probados

Con base en las pruebas obrantes en el expediente y valoradas en su conjunto, se tienen como ciertas las siguientes circunstancias fácticas relevantes:

Si bien el actor no aportó sustento alguno en pos de demostrar que al momento en que se realizó el programa de reubicación de la zona centro de Bucaramanga tenía la condición de vendedor informal en dicha zona, esta afirmación no fue controvertida por las entidades demandantes. Adicionalmente, aunque no resulta determinante para demostrar que tiene esta ocupación en la actualidad, en la respuesta de la Policía Metropolitana de Bucaramanga se hizo mención de una licencia de vendedor informal que fue concedida al actor en el año 2002, la cual caducó en el 2004. Son estos los hechos indicativos de la ocupación del actor del proceso de tutela.

Por otra parte, el proceso de recuperación del espacio público se inició en cumplimiento de la sentencia judicial proferida por el Distrito Judicial de Bucaramanga[4], en la cual se ordenó lo siguiente: “(...) SEGUNDO: Ordenar al Señor alcalde de Bucaramanga que en el término de 120 días hábiles, siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, proceda a reubicar a los vendedores ambulantes, (...) previo censo, o en su lugar concrete con ellos uno o varias opciones de trabajo o crédito y/o en cualquier otra medida similar que la administración tenga prevista dentro de su plan de gobierno (...)” (fl. 65 c.1).

En pro de dar cumplimiento al fallo judicial referido y dar inicio al proceso de recuperación del espacio público, la administración municipal profirió los siguientes actos administrativos:

- El decreto No. 179 del 3 de septiembre de 2012 “por el cual se dictan disposiciones para la recuperación y preservación del espacio público en el municipio de Bucaramanga” (fl. 86 al 94 del cuaderno 1).

- La resolución No. 544 del 5 de septiembre de 2012, “por la cual se ordena la recuperación del espacio público indebidamente ocupado por vendedores informales en el municipio de Bucaramanga” (fl 95 al 97 del cuaderno 1)

-

La alcaldía otorgó la publicidad para dar a conocer a la opinión pública, en particular a los vendedores informales, el inicio del proceso de recuperación del espacio público y las medidas que se adoptarían para dicho fin, las cuales se encuentran consignadas en los mencionados actos administrativos. Así mismo, para que se hicieran partícipes y

beneficiarios de la oferta institucional brindada por la administración. Dicha publicidad se realizó a través de los siguientes medios:

- Boletín de prensa de la alcaldía de Bucaramanga No. 296 del 5 de septiembre de 2012, por el cual se informó a la ciudadanía la sanción de los actos administrativos mencionados, la instalación del comité para la recuperación del espacio público de Bucaramanga y algunas actividades de la oferta institucional; tales como: “(...) (i) Reubicación en centros comerciales (unos mil cupos, aproximadamente), (...) (ii) ofrecimiento de 500 diplomados a través del SENA, Imebu y la Universidad del pueblo, en emprendimiento empresarial y comercial, y (iii) beneficios adicionales y priorización en programas de salud, vivienda social y bienestar ciudadano” (fl 98 al 100 c.1).

- Volantes publicitarios por los cuales se anunciaba la convocatoria para los días 21, 24, 25, 26 y 27 de septiembre de 2012 en el coliseo Peralta, con el propósito de presentarle a los vendedores ambulantes “Las alternativas económicas y los programas existentes para los afectados por las medidas de recuperación del espacio público en el municipio de Bucaramanga” (fl. 101 c.1).

- Boletín de prensa de la alcaldía de Bucaramanga #321 del 21 de septiembre de 2012, por el cual se publicó: “Desde hoy a las 7:00 a.m. en el Coliseo “Peralta”, y hasta el próximo 27 de septiembre, la Alcaldía presentará la oferta institucional a 4 mil vendedores ambulantes que desarrollan actividades económicas informales no legalizadas, en cumplimiento del cronograma establecido en el decreto 0179, promulgado por la administración el pasado 3 de septiembre. Los vendedores ambulantes tendrán la oportunidad de escoger las mejores alternativas posibles, con beneficios derivados de la reubicación voluntaria y concertada, en todos los campos de asistencia social como salud, empleo, emprendimiento educación y mejoramiento integral de las condiciones de vida de ellos y sus familias” (fl. 108 c.1).

- Volantes publicitarios por los cuales se informó a los vendedores informales de la convocatoria para de la feria de oportunidades laborales y de emprendimiento, el 29 de noviembre de 2012 en la plaza Luis Carlos Galán Sarmiento (fl.114 c.1).

Con el propósito de respetar los derechos fundamentales de los vendedores durante el desarrollo del proceso de recuperación del espacio público y brindarles nuevas

oportunidades para su sostenimiento y el de sus familias, la administración municipal realizó varias actividades; tales como:

- Un estudio detallado para identificar cuantitativa y cualitativamente la población que desarrollaba la actividad de venta informal en la zona del espacio público a recuperar, denominado “Estudio técnico de caracterización de ventas informales en el espacio público de la ciudad de Bucaramanga”, el cual arrojó como resultado que de 1.356 vendedores informales encontrados en los sectores objeto de la medida de restitución (centro, cabecera y real de minas), el 80%, esto es 1.085 vendedores si aceptarían un lugar de reubicación. Dicho estudio se realizó con anterioridad a la expedición de los actos administrativos que pusieron en marcha el proceso de recuperación del espacio público, en marzo de 2012. Para su elaboración se tuvieron en cuenta criterios como el nivel de estudios, el estrato socio-económico, el acceso a vivienda de interés social, el nivel de ingresos, el acceso a programas de salud, entre otros (fl. 116 al 181 c.1).
- Una feria de oportunidades laborales y de emprendimiento, realizada el 29 de noviembre de 2012, en la cual la administración municipal, dio a conocer su oferta institucional (registro fotográfico, fl. 109 a 113 c.1).
- Un sorteo de casetas en el centro comercial Feghaly de la ciudad de Bucaramanga (registro de firmas de vendedores asistentes, fl 105 a 107 c.1).
- El envío por correo certificado 4-72, de la citación realizada por la administración municipal a los vendedores informales, fechada el 20 de diciembre de 2013, por la cual se solicita “(...) su presencia para concretar el ofrecimiento institucional de un lugar digno donde pueda desarrollar su actividad comercial, el día 27 de diciembre a las 2:50 p.m. en las instalaciones de la Defensoría del Espacio Público. Su no asistencia será tomada como una renuncia tacita al acuerdo suscrito” (fl. 103-104 c.1).
- La expedición de la resolución No. 364 de octubre de 2012, por la cual “(...) se asigna un subsidio familiar de vivienda municipal complementario para la adquisición de vivienda nueva o usada a la población de vendedores ambulantes que a la fecha estén inscritos en el registro único del municipio de Bucaramanga complementarios (...)” (fl. 161 a 163 c.1).

Como cierre del proceso de recuperación del espacio público, la administración municipal

profirió el decreto No. 0014 del 24 de enero de 2013, “por medio del cual se ordena asignación de un aporte socioeconómico a cada uno de los miembros de la población afecta por la medida de restitución de que trata el Decreto 0179 y la resolución 0544 de 2012, que se hubiere acogido a la oferta institucional para contrarrestar los efectos sobre el mínimo vital, disminuir el impacto y garantizar la sostenibilidad de la medida de restitución del espacio público” (fl. 164 a 169 c.1).

La duración del proceso de recuperación del espacio público fue aproximadamente de 4 meses, si se tiene en cuenta que el primer acto administrativo (decreto 0179) que inició el proceso de recuperación del espacio público se profirió el 3 de septiembre de 2012, y el último acto (decreto 0014), se profirió el 24 de enero de 2013 (fl. 86 y 164 c.1)

Problema Jurídico

En tanto el actor manifiesta que no fue informado sobre la realización de la audiencia en la que se estableció el censo de vendedores informales; y la alcaldía sostiene que el mismo fue un procedimiento suficientemente público, el problema que surge, consiste en si, en desarrollo del proceso de reubicación de los vendedores informales del centro de Bucaramanga, la alcaldía vulneró los derechos fundamentales del actor en razón a la falta de publicidad y adecuada información sobre el mismo. Esto por cuanto, el fundamento de la acción presentada no radica en una inconformidad con alguna acción específica de la alcaldía, sino en la no inclusión en el censo de vendedores informales, situación que priva al actor de la posibilidad de acceder a las medidas de protección previstas dentro del programa de reubicación.

Para tal efecto, la Sala reiterará la jurisprudencia que esta Corporación ha proferido respecto del conflicto entre la recuperación del espacio público y el derecho al trabajo, así como del principio de confianza legítima que, en determinados casos, cobija a los trabajadores ambulantes y estacionarios.

Análisis de la Sala. Recuperación del espacio público y derecho al trabajo. Reiteración de jurisprudencia.

Esta Corporación, reiteradamente[5], ha analizado el conflicto constitucional generado por la ocupación irregular del espacio público por parte de vendedores informales, cuyo núcleo

principal radica en la tensión que se genera entre el deber del Estado de proteger la integridad del espacio público y la realización del derecho constitucional al trabajo de quienes, al estar excluidos de los mecanismos formales de inserción laboral, se dedican a actividades de comercio en dicho espacio.

La Constitución Política de 1991 otorga trascendencia constitucional al espacio público, de suerte que se impone al Estado el deber de velar por la protección de su integridad y por su destinación al uso común que, según mandato del artículo 82 superior, prevalece sobre el interés particular. Así, al espacio público no le son oponibles derechos de terceros en atención a que se trata de un bien inalienable, imprescriptible e inembargable, características que excluyen la posibilidad de que un particular alegue la titularidad de derechos reales sobre el mismo[6].

Sobre el particular, ésta Corte ha referido lo siguiente:

“En virtud del artículo 82 de la Constitución, el Estado tiene el deber de “velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular...”. La consagración de este deber constitucional es reflejo de la importancia otorgada por el Constituyente a la preservación de espacios urbanos abiertos al uso de la colectividad, que satisfagan las diversas necesidades comunes derivadas de la vida en las ciudades y poblados y contribuyan, igualmente, a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, permitiendo la confluencia de los diversos miembros de la sociedad en un lugar común de interacción. Por su destinación al uso y disfrute de todos los ciudadanos, los bienes que conforman el espacio público son “inalienables, imprescriptibles e inembargables” (art. 63, C.P.); esta es la razón por la cual, en principio, nadie puede apropiarse del espacio público para hacer uso de él con exclusión de las demás personas, y es deber de las autoridades desalojar a quienes así procedan, para restituir tal espacio al público en general”[7].

De esta forma, la Sala reitera el deber constitucional y legal del Estado de preservar la integridad del espacio público, para cuyo cumplimiento el ordenamiento jurídico prevé diferentes herramientas de carácter policivo, y su ejercicio, según lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, se encuentra limitado por el respeto de los derechos individuales de quienes, si bien ocupan irregularmente el espacio público, comoquiera que

no acreditan sus licencias o permisos expedidos por la autoridad competente, lo hacen amparados por el beneplácito expreso o tácito de la administración y bajo la expectativa de estabilidad.

Así mismo, esta Corporación ha considerado que el ejercicio de las potestades administrativas para la recuperación del espacio público debe procurar la realización armónica de los demás mandatos constitucionales y, en especial, la protección de los derechos fundamentales de las personas potencialmente afectadas, de manera que cualquier política, programa o medida adelantados por las autoridades para dar cumplimiento al referido deber constitucional que conlleven limitaciones a los derechos de dichas personas deben propender por la adopción de medidas alternativas que las protejan.

Así lo ha establecido esta Corte, en sentencia SU-360 de 1999 en la que se estudió el desalojo de unos vendedores ambulantes del barrio Fontibón (Bogotá D.C.) por parte de la alcaldía menor:

“... las autoridades no pueden apuntar a un solo objetivo de carácter policivo en el momento en que se deciden a cambiar las condiciones que han generado ellas mismas, para el ejercicio de una actividad o para la ocupación de zonas de uso público, porque ellas son, por mandato constitucional, también las responsables de las alternativas que en este sentido se puedan desplegar para darle solución a los problemas sociales de sus propias localidades. En ese sentido no pueden buscar culpables sólo en los usurpadores del espacio público sino en su propia desidia en la búsqueda de recursos efectivos en la solución de problemas sociales. Sea cual fuere la responsabilidad, la actuación de las autoridades policivas tiene que ser razonable...”

En este sentido, en diferentes pronunciamientos han sido previstos algunos requisitos a los que deben sujetarse las autoridades al momento de darle cumplimiento. Es en este escenario en el que, no obstante dar prevalencia al interés general a través de la recuperación del espacio público con la ejecución de órdenes de desalojo, se han respetado los derechos fundamentales de quienes lo ocupan cobijados por dicho principio, mediante la adopción de medidas alternativas de reubicación para los afectados.

Tal posición jurisprudencial, reflejada en la sentencia SU-360 de 1999, busca dar una

respuesta constitucional a la situación de múltiples vendedores informales que han ocupado el espacio público durante largos períodos de tiempo bajo la tolerancia expresa o tácita de las autoridades, y que han visto defraudada su buena fe con la adopción intempestiva de decisiones policivas de desalojo; así, se logra armonizar sus intereses y derechos con el deber coexistente de las autoridades de preservar tal espacio para el disfrute colectivo.

Como ya se precisó, el eje sobre el cual ha girado el amparo de los derechos de los vendedores informales es el principio de confianza legítima, respecto del cual esta Corporación se ha pronunciado en los siguientes términos:

“El principio de confianza legítima. No obstante ha precisado la Corte, que la obligación por parte del Estado no se genera por el simple hecho de la ocupación, sino que debe presentarse factores que permitan inferir la pasividad y autorización previa, expresa o tácita de la Administración, elemento que la jurisprudencia ha denominado “confianza legítima”.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, este principio “se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse.”

El amparo constitucional al principio de la confianza legítima, ha dicho la jurisprudencia, “se basa en la conducta permisiva de las autoridades, y por tanto, en los casos de recuperación de espacios, sólo se aplica a los vendedores informales cuya ocupación ha sido permitida en forma expresa o tácita por la Administración”

En conclusión, el principio de confianza legítima, desde el punto de vista fáctico emana de la generación de expectativas de continuidad de una situación, previamente permitida o tolerada por la Administración, que a su vez genera la obligación de ofrecer alternativas económicas y de reubicación laboral a aquellos vendedores informales afectados con medidas de recuperación de espacios comunes o protegidos[8].

Así mismo, manifestó que:

“El principio de confianza legítima, conjuntamente con el del respeto por el acto propio, son manifestaciones concretas del principio de buena fe que debe gobernar las actuaciones de los particulares y de la administración. Esta Corporación ha sostenido que la buena fe incorpora el valor ético de la confianza, la cual se vería traicionada por un acto sorpresivo de la administración que no tenga en cuenta la situación concreta del afectado

El principio de confianza legítima, particularmente, se basa en tres presupuestos: (i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iii) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. De esta forma, el principio de buena fe, en su dimensión de confianza legítima, compele a las autoridades y a los particulares a conservar una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico.

En suma, en lo que guarda relación con el conflicto entre la recuperación del espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales que lo ocupan, el principio de confianza legítima impone al Estado el deber de respetar las expectativas favorables que su actuación activa u omisiva ha generado en los vendedores informales, respecto de la perdurabilidad del desarrollo del ejercicio de sus actividades laborales en el espacio público”[9]. (negrilla fuera del texto).

Esto, sin embargo, no significa que las autoridades se encuentren impedidas para adoptar medidas tendientes a la protección de la integridad de los bienes del Estado; implica, por el contrario, que las mismas no pueden aplicarse de manera sorpresiva e intempestiva de suerte que se afecte derechos subjetivos consolidados y fundamentados en la convicción objetiva de legalidad de la conducta desplegada.

Se concluye entonces, que los programas de recuperación del espacio público deben seguir un proceso administrativo que garantice la información sobre las medidas creadas, el derecho de defensa de los ocupantes del espacio público y la protección de los otros derechos fundamentales que puedan afectarse. En consecuencia, dicho proceso debe prever planes de reubicación u otras alternativas para aquellos comerciantes que

demuestren que están amparados por el principio de confianza legítima, la cual, se reitera, no se genera únicamente por actos expresos de la administración -como la expedición de licencias o permisos-, sino que se concreta incluso por la tolerancia y permisividad de la administración frente al ejercicio prolongado de las actividades comerciales en el espacio público.

Con base en la jurisprudencia mencionada en este capítulo, la Sala procederá a dilucidar el problema jurídico planteado.

III. CASO CONCRETO

En el presente caso, el señor José María Carreño Peñaloza interpuso acción de tutela en contra de la Alcaldía de Bucaramanga y la Policía Metropolitana de Bucaramanga, en la que solicitó la protección de sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la igualdad, a la dignidad humana, al debido proceso, a la libertad de escoger profesión u oficio y al principio de la confianza legítima, por no haberlo convocado para informarlo sobre el plan de recuperación del espacio público de la ciudad de Bucaramanga, no haberlo incluido dentro del censo de vendedores ambulantes y en consecuencia haberle privado de la oportunidad de reubicación en un lugar digno para seguir ejerciendo su oficio de vendedor informal.

Adjuntó como material probatorio, copia de su cédula de ciudadanía, copia del decreto 0179 del 3 de septiembre de 2012 -por el cual se dictaron disposiciones para la recuperación y preservación del espacio público en el municipio de Bucaramanga- y copia de la resolución 0544 del 5 de septiembre 2012 -por la cual se ordenó la recuperación del espacio público indebidamente ocupado por vendedores informales en el municipio de Bucaramanga-; documentos relacionados en el acápite de hechos probados de esta providencia.

Al respecto, la Alcaldía de Bucaramanga al contestar la acción de tutela manifestó que el proceso de recuperación del espacio público se dio en cumplimiento del fallo judicial proferido por el Tribunal de Bucaramanga, mediante el cual se ordenó: “(...) al Señor alcalde de Bucaramanga que en el término de 120 días hábiles, siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, proceda a reubicar a los vendedores ambulantes, (...) previo censo, o en su lugar concrete con ellos uno o varias opciones de trabajo o crédito y/o en cualquier otra medida similar que la administración tenga prevista dentro de su plan de

gobierno”.

Indicó que a partir de dicho fallo, la administración profirió el decreto No.179 y la resolución No. 544 del 3 y 5 de septiembre respectivamente, con los cuales se inició la ejecución del mandato judicial.

Agregó que realizó todas las gestiones necesarias para informar a toda la ciudadanía de Bucaramanga, y en particular a los vendedores informales, la estrategia de recuperación del espacio público, con el propósito de que los interesados se hicieran partícipes de la oferta institucional brindada por la administración.

Reiteró que los programas y planes de reubicación, previos a la recuperación del espacio público, se realizaron con el propósito inequívoco de disminuir el impacto de sus actuaciones sobre los derechos fundamentales de los vendedores; todo lo cual tuvo la publicidad suficiente para ser conocidos por el actor, si se tiene en cuenta que dicha información fue divulgada por radio y prensa. Insistió en que el actor tuvo la oportunidad el tiempo suficiente para hacerse presente en el proceso, registrarse en el censo realizado y ser beneficiario de la reubicación y demás ofertas institucionales brindadas por la administración municipal.

Por lo tanto a ésta Sala de Revisión corresponde determinar si, en desarrollo del proceso de reubicación de los vendedores informales de las zonas centro, cabecera y real de minas en la ciudad de Bucaramanga, la alcaldía vulneró los derechos fundamentales del actor en razón a la falta de publicidad y adecuada información sobre el mismo. Esto por cuanto, el fundamento de la acción presentada no radica en una inconformidad con alguna acción específica de la alcaldía, sino en la no inclusión en el censo de vendedores informales, situación que priva al actor de la posibilidad de acceder a las medidas de protección programas de reubicación.

Al respecto y fruto de la valoración de las pruebas recaudadas en el proceso, ésta Sala considera que el principio de publicidad se concretó por parte de la administración no solo en una forma suficiente desde el punto de vista lógico, sino de una manera eficiente desde el punto de vista práctico, comoquiera que las medidas que se ofrecieron para la reubicación fueron conocidas por lo menos por 1085 vendedores, de un universo de 1356 - cifra que corresponde a los vendedores que se vincularon a dichos programas-. Estas

medidas consistieron en boletines de prensa de la alcaldía por medio de los cuales se daba publicidad por prensa y radio, volantes, citaciones vía correo certificado, ferias institucionales, entre otros, tal y como se reseña de forma detallada en el acápite denominado hechos probados, el cual sirve de sustento a la conclusión que ahora se presenta.

Observa la Sala, además, que por parte de la administración municipal se presentó un absoluto respeto al principio de la confianza legítima, en tanto el programa de reubicación desarrollado por la alcaldía era eficiente para la protección sustancial de los derechos fundamentales de los vendedores informales afectados por este plan de recuperación del espacio público. Se recuerda que dichas medidas consistieron en alternativas de crédito, programas de capacitación, subsidios y reubicación en el centro comercial Feghaly, lo cual es mencionado por ambas partes en los escritos presentados y cuya existencia no es objeto de controversia en el caso que ahora resuelve la Sala.

Adicionalmente, dentro del expediente no existe prueba de que se haya impedido al actor el registro en el censo de vendedores informales del centro de Bucaramanga y, por consiguiente, no es evidente que se haya puesto un obstáculo ilegítimo que le impidiera ser beneficiario de las medidas implementadas por la alcaldía de esta ciudad como parte del proceso de recuperación del espacio público. Se reitera que a esta conclusión se llega en tanto que dicho proceso tuvo una amplia publicidad y el mismo se extendió desde septiembre de 2012 hasta enero de 2013, es decir, por más de cuatro meses aproximadamente.

Es claro para la Sala que el actor tuvo las mismas oportunidades que los demás vendedores que sí se inscribieron en el censo y se acogieron a las alternativas brindadas por la administración municipal.

De lo anteriormente anotado no se demuestra el dicho del actor, según el cual hubo negligencia de la administración al no haberlo convocado al censo y a las mesas de concertación de la oferta institucional, puesto que su argumento cede ante el amplio acervo probatorio aportado por la administración en su favor -y que, se reitera, fue expuesto detalladamente en el acápite Hechos Probados-, fruto del cual queda demostrado un grado razonable de planeación en las actividades realizadas en pro de la recuperación del espacio

publico, sin que se haya evidenciado deficiencia en el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales de los vendedores.

Tampoco encuentra la Sala elementos para concluir que -ante la inexistencia de negligencia por parte de la administración municipal- fue una situación fortuita la que impidió que el accionante fuera inscrito en el censo de vendedores informales de las zonas centro, cabecera y real de minas de la ciudad de Bucaramanga. En efecto, no se aporta prueba de una incapacidad médica, la ocurrencia de un accidente, el padecimiento de una enfermedad, el cumplimiento de alguna obligación personal o cualquier otra situación de la que sea razonable deducir como consecuencia la imposibilidad de que una persona que trabaja como vendedor informal en estas zonas se entere y, por consiguiente, participe en las actividades del proceso de reubicación durante el período de tiempo en que el censo fue elaborado.

De hecho, debe resaltarse que el actor no aporta prueba siquiera sumaria tendente a demostrar que en la actualidad su ocupación es la de vendedor informal y que su lugar de labor se encuentra dentro del área objeto de recuperación por parte de la alcaldía de Bucaramanga. Reitera la Sala que la licencia mencionada -de la cual no aporta copia- fue renovada por última vez en el año 2002 -hecho n. 1-, de manera que caducó en algún momento del año 2004; que no aporta prueba de su participación en alguna de las actividades desarrolladas dentro del proceso de reubicación tantas veces referido, el cual se extendió por espacio de cuatro meses aproximadamente; y que tampoco demuestra que haya realizado actividad alguna ante la administración municipal, para informar de las condiciones que hubiesen justificado su inscripción dentro del censo de vendedores informales de la zona centro, cabecera y real de minas de la ciudad de Bucaramanga.

Aunque el juez de tutela puede, en desarrollo de la labor de protección de los derechos fundamentales, emplear sus poderes oficiosos para recabar pruebas que demuestren una posible afectación de derechos fundamentales, no debe olvidarse que es carga del accionante demostrar de forma, si quiera sumaria, la existencia de una vulneración de los mismos, de manera que el juez pueda completar la tarea iniciada por quien solicita el amparo iusfundamental. Lo contrario implicaría crear una nueva regla procedimental en los casos de tutela que conoce la Corte Constitucional, consistente en trasladar al juez toda la carga probatoria necesaria para demostrar la existencia de una vulneración o amenaza, que

es simplemente mencionada por el actor.

Por lo expuesto, concluye la Sala que no existen elementos indicativos de la vulneración de los derechos fundamentales del actor, ni por negligencia de la alcaldía de Bucaramanga, ni con causa en la ocurrencia de una situación fortuita, razón por lo que se negará el amparo solicitado.

Por lo expuesto, esta Sala de Revisión confirmará la sentencia proferida el 11 de febrero de 2013 por el Juez Quince Civil Municipal de Bucaramanga, en cuanto negó la solicitud de tutela promovida contra la alcaldía y la Policía Metropolitana de Bucaramanga.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR el fallo de tutela proferido el 11 de febrero de 2013, por el Juzgado Quince Civil Municipal de Bucaramanga.

SEGUNDO.- Líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comisión

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] (fl. 65 c.1)

[2] Folios 250 al 260 del Cuaderno 1.

[3] (fl. 250 a 260 cppal)

[4] Acción popular por restablecimiento del espacio público, M.P. Rafael Gutiérrez Solano, actor: Gilberto Gabriel González.

[5] Ver, entre otras, Sentencias T-225 de 1992, T-617 de 1995, SU-360 de 1999, Sentencia T-468 de 1999. y T-772 de 2003.

[6] Sentencia T-033 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil

[7] Sentencia T-289 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en T-061 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[8] Sentencia T-630 de 2008. M.P Jaime Córdoba Triviño, en la cual se analizó el caso de un vendedor ambulante de la ciudad de Ibagué el cual fue removido del lugar donde ejerció su oficio por la administración municipal.

[9] Sentencia T-033 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil